

Kuntien päätösten ennakoarviointi

Ideakortti-sarjaa julkaisee Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen -tulosalueen Kuntien hyvinvointistrategiat -ryhmä.

Ideakorteissa esitellään ohjeita ja ratkaisuja, joiden avulla eri alojen ammattilaiset voivat kehittää toimintatapojaan.

ISSN 1456-4475

Päätösten vaikutuksia voi arvioida ennalta

Ennakoarviointia tarvitaan usein silloin, kun joudumme reagoidaan muutokseen ja tekemään päätöksiä. Kyse voi olla strategiasta, ohjelmasta tai hankkeesta, joiden tavoitteista, ratkaisuksista tai vaikutuksista on erilaisia mielipiteitä.

Suunnittelussa ja päätöksenteossa tarvitaan sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoita arvioimaan ohjelmien vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen jo ennakolta.

Tällaisia ennakoarvioinnin prosesseja ovat terveysvaikutusten arviointi (TVA), sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA) sekä nämä yhdistävä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA).

Työn kehittämiseen, terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen

Erilaisten vaihtoehtojen kuvaus ja tasapuolinen vaikutustarkastelu auttavat löytämään eri ratkaisujen hyvät ja huonot puolet. Näin päätökset voidaan tehdä entistä tietoisempina mahdollisista vaikutuksista.

Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden roolina on ollut pitkälti korjaavan toiminnan harjoittaminen. Osallistumalla muiden alojen ohjelmien suunnitteluun ja päätöksentekoon, voidaan korjaavasta toiminnasta päästä ennaltaehkäisevään politiikkaan. Sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden osallistuminen ennakoarviointiin mahdollistaa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten tarkastelun jo etukäteen. Näin ei jouduta ainoastaan korjaamaan ohjelman mahdollisia

epäsuotuisia vaikutuksia.

Ennakoarviointi on tulevaisuuden aktiivista rakentamista

Päätöksiin voidaan vaikuttaa aktiivisesti, kun ohjelman valmisteluvaiheessa mietitään erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, kuvataan kuinka ne toteuttavat asetettuja tavoitteita ja arvioidaan ennalta vaihtoehtojen vaikutuksia eli hyviä ja huonoja puolia.

Esimerkkejä ennakoarvioinnista on

Sosiaali- ja terveysalalla ennakoarviointia on sovellettu muun muassa Terve Kunta -verkoston kunnissa. Verkoston kunnat ovat valinneet ajankohtaisen suunnitelman tai päätöksen, johon on liitetty vaikutusten ennakoarviointi.

Tässä ideakortissa kuvataan kolme erilaista ohjelmatyötä, joissa on sovellettu ennakoarviointia; seudullinen ohjelma Oulunkaaren seutukunnassa, kaupungin hyvinvointistrategia Kajaanissa ja työllisyysryhmän toiminnan kehittäminen Keravalla.

Stakesin kotisivuilla on lisää esimerkkejä mm. Jyväskylästä, Turusta ja Itä-Hämeen kunnista.



Seudullisen sosiaali- ja terveydenhuollon mallin rakentaminen

Oulunkaaren seutukunta

Ennakoarviointia käytettiin sosiaali- ja terveyspalvelujen hyvinvointia ja terveyttä edistävän seudullisen toimintamallin kuvaamisessa Oulunkaaren seutukunnan (Ii, Kuivaniemi, Pudasjärvi, Utajärvi, Yli-Ii, Ylikiminki) kunnissa ja Vaalan kunnassa.

Taustalla sosiaali- ja terveydenhuollon uudenlaisen toimintamallin rakentamiseen oli kuntien tunnustama sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisen tarve. Kansanterveys-työn kuntayhtymien purkaututtua 1990-luvulla oli kuntien välinen yhteistyö sosiaali-

ja terveyspalveluissa ollut vähäistä. Varsinkin terveydenhuollossa olivat kuntien resurssit ja hoitokäytännöt kohdentuneet sairaiden hoitamiseen.

Ennakoarviointia käytettiin sopivimman toimintamallin valintaan. Arviointi toteutettiin kahdessa seminaarissa syksyn 2003 aikana. Seminaareihin osallistuivat kuntien luottamusjohto, sosiaali- ja terveystoimen virkamiesjohto sekä yhteistyökumppanit. Seminaarissa etsittiin ratkaisuja tulevaisuuden muistelu -menetelmän avulla. Toisessa seminaarissa osallistujat vertailivat ryhmässä kuntien asettamien tavoitteiden pohjalta eri mallien vaikutuksia. Arvioinnin pohjalta seminaarissa rakennettiin seudullisen hyvinvoinnin terveyskeskuksen malli.

Tarkastelun näkökulmat

Vaihtoehtoiset toimintamallit syntyivät kuntien palkkaaman erityisasiantuntijan tekemien kuntahaastattelujen ja palvelurakenneselvitysten perusteella. Kunnilla oli erilaisia, toisistaan poikkeavia tapoja ratkaista tunnistettuja ongelmia.

Ennakoarvioinnissa tarkastellut mallit olivat:

- Kunnallisten ratkaisujen malli
- Alueellisten ratkaisujen malli
- Seudullisten ratkaisujen malli
- Kansallisten ohjelmien (Terveystoimen huollon projekti ja Sosiaalialan ohjelma, Terveys 2015 -ohjelma), suositusten mukainen malli

Eri ratkaisumalleja vertailtiin toisiinsa ja niistä koottiin toimintamalli, jonka seutuhallitus ja kunnanhallitukset hyväksyivät jatkotyön pohjaksi.

Mallien vaikutuksia vertailtiin seuraavien tekijöiden pohjalta:

- Laadukkaiden palveluiden turvaaminen kuntalaisille
- Kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen
- Erityispalvelujen järjestäminen, tuottaminen ja yhteiskäyttö
- Erityisosaamisen keskinäinen työnjako, erikoistumis- ja konsultointimahdollisuus
- Yritysten ja järjestöjen rooli palvelujärjestelmässä
- Sosiaali- ja terveydenhuollon johtaminen ja sen kehittäminen
- Palvelujen tuottaminen, kustannuslaskennan, tilastoinnin kehittäminen
- Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät
- Verkkopalvelujen ja telemaattisten sovellutusten suunnittelu ja käyttöönotto
- Saumattomien palvelukokonaisuuksien ja hoitoketjujen kehittäminen
- Lääkäreiden ja hoitajien välisen työnjaon kehittäminen
- Terveyttä edistävän ja ennaltaehkäisevän työotteon vahvistaminen
- Työntekijöiden työhyvinvointi ja osaaminen

Kunnan strategian valmistelu

Kajaanin kaupunki

Kajaanin hyvinvointistrategia valmistui vuonna 2001. Kaupungin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmä mietti, miten jatkaa hyvinvointistrategiatyötä. Samaan aikaan Kainuussa käynnistyi aluehallintokokeilun suunnittelu. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmä tunsi tarvetta vaikuttaa aluehallintokokeilun toteuttamiseen ja varautua muutokseen. Työryhmässä nähtiin, että aluehallintokokeilun tuomasta muutoksesta huolimatta kaupungissa on joka tapauksessa tehtävä työtä hyvinvoinnin edistämiseksi. Työryhmä päätti keväällä 2003, että ennakkoarviointia hyödynnetään Kajaanin hyvinvointistrategian toimeenpanossa.

Prosessi ja osallistujat

Monialaiseen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmään kuuluivat perusturvajohtaja, vastaava osastonhoitaja, teknisen toimen kaavoittaja, työsuojeluvaltuutettu sekä edustajat sivistystoimialasta, liikuntaneuvostosta, vanhusneuvostosta, lapsi- ja nuorisoasiain neuvottelukunnasta, Kajaanin ammattikorkeakoulusta ja Kajaanin kehittämisskeskuksesta.

Työryhmä loi hyvinvointistrategian toimeenpanoa varten vaihtoehtoisia malleja. Mallit syntyivät uhkakuvien ja mahdollisuuksien pohtimisen kautta. Ensimmäiset malliaihiot erosivat toisistaan seudullisuuden, verkostoitumisen ja sairaus-/perhelähtöisyyden osalta. Neljästä vaihtoehtoisesta mallista päädyttiin samankaltaisten mallien yhdistelyn jälkeen kolmeen malliin. Mallien sisältöä kuvattiin kaupungin kriittisten menestystekijöiden kautta (vaikuttavuus, palvelukyky, henkilöstö, proses-

Malleja hyvinvointistrategian toteuttamiseksi:

Lainsäädäntölähtöinen sektoroitu malli

Palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat palvelut erikois-/erityisaloittain.

Sektoripainotteinen sekamalli

Palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat palvelut suurimmaksi osaksi joko erikois-/erityisaloittain tai yhteisölähtöisenä palveluna.

Asiakaslähtöinen malli

Palvelujärjestelmä tarjoaa lainsäädännön velvoittamat erityisosaamisen palvelut yhteisölähtöisenä palveluna.

Näkökulmia, joiden avulla tarkasteltiin eri mallien hyviä ja huonoja puolia:

- Vaikutukset lapsiin, työikäisiin, ikäihmisiin
- Vaikutukset henkilöstöön, (johtamisen syvyys, henkilöstön jaksaminen)
- Muut vaikutukset, (vaikutukset muihin aloihin, kuten tekniseen toimeen tai opetustoimeen jne.)
- Kustannusvaikutukset

sit ja rakenteet sekä talous).

Työryhmä järjesti toimintansa niin, että mallien vaikutuksia eri väestöryhmiin arviointiin myös työryhmän jäsenten omista organisaatioissa (esim. vanhusneuvostossa ja lapsi- ja nuorisoasiain neuvottelukunnassa). Työryhmän sihteeri toi tarkastelut yhteiseen yhteenvetotaulukkoon.

Myöhemmin tarkasteltiin vielä, kuinka mallit ja niiden ennakoitavat vaikutukset toteuttavat hyvinvointistrategiaan kirjattuja tavoitteita.

Arvioinnin hyödyntäminen

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työryhmän tavoitteena oli, että vaihtoehtoisten mallien ja niiden vaikutusten tarkastelu:

- täydentää Hyvinvointistrategiaa
- operationalisoituu ikääntyvien toimintaohjelmassa, lasten ja nuorten hyvinvointiselonteen päivityksessä sekä hyvinvointikaavassa
- antaa tukea Kainuun hallintomallin suunnittelulle.

Lisää tietoa

Lisää esimerkkejä; <http://www.stakes.fi/sva/osallistusote.htm#Vapaaehtoinensova>

Kauppinen T & K Nelimarkka (2004). Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Terve Kunta -verkoston kunnissa. Stakesin Aiheita -sarja 18.

Stakes (1999). Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Stakesin ideakortti 2/99.

Käsikirja Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnista, internetversio: www.stakes.fi/sva, paperinen lyhennelmä: Kauppinen Tapani & Vilja Tahtinen (2003). Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -käsikirja. Stakesin Aiheita -sarja 308.

Erityisasiantuntija Kirsti Ylitalo, Oulunkaaren seutukunta. (kirsi.ylitalo@oulunkaari.com)

Kunnanjohtaja Kyösti Juujärvi, Utajärven kunta. (kyosti.juujarvi@utajarvi.fi)

Terveysten edistämisen suunnittelija, Annikki Aitoaho Kajaanin kaupunki. (annikki.aitoaho@kajaani.fi)

Perusturvajohtaja Kalevi Yliniemi, Kajaanin kaupunki. (kalevi.yliniemi@kajaani.fi)

Työllisyysyksikön päällikkö Marjo Sormunen, Keravan kaupunki. (marjo.sormunen@kerava.fi)

Psykologi Pekka Heinonen, Keravan kaupunki (pekka.heinonen@kerava.fi)

Yhteystiedot

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen
Kuntien hyvinvointistrategiat -ryhmä

Kerttu Perttilä
Puhelin: (09) 3967 2318
Faksi: (09) 3967 2007

Sähköposti
kerttu.perttila@stakes.fi

www.stakes.fi/hyvinvointi/khs

Postiosoite
PL 220, 00531 Helsinki

Käyntiosoite
Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki

Puhelin: (09) 396 71
Faksi: (09) 3967 2007

www.stakes.fi

Kunnan työllisyysyksikön strategiset kehitysvaihtoehdot

Keravan kaupunki

Keravalla ennakoarviointia sovellettiin kaupungin työllisyysyksikön toiminnan kehittämiseen. Työhön osallistui yksikön päällikkö, työllisyyskoordinaattori, ehkäisevän työn toimikunnan sihteeri sekä Terve Kunta-verkoston yhdyshenkilö. Ennakoarvioinnilla etsittiin vastauksia ajankohtaisiin kysymyksiin:

■ Kuinka perustella päättäjille omaa toimintaa työllisyystilanteen ollessa hyvä. Hyvän työllisyystilanteen aikana työllistyminen jää asiana helposti taka-alalle, koska se näyttää olevan järjestyksessä. Työllisyyteen tulisi kuitenkin kiinnittää jatkuvasti huomiota, jotta välttyttäisiin jälkikäteiseltä remontilta. Nyt voidaan varautua asioihin ja miettiä työllistämisen rakenteita.

■ Kuinka muuttaa omaa toimintaa niin, että voitaisiin palvella yhä isompaa asiakasjoukkoa ja samalla parantaa toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta? Kuinka voitaisiin löytää työhön uusia ideoita ja kehittää sitä?

■ Lisäksi mietittiin myös esimerkin vaikutusta muualle Suomeen: Mitä hyötyä työllisyysyksikön ennakoarvioinnista voisi olla muille kunnille? Millainen sovellettavuusarvo sillä on työllistämispolitiikassa?

Tarkastelun näkökulmat

Työllisyysyksikön toiminnan kehittämistä tarkasteltiin sekä voimavarojen että menettelytapojen osalta.

Voimavarojen (rahat, henkilökunta ja muut resurssit) tarkastelussa vaihtoehtoina olisivat voimavarojen säilyttäminen ennallaan, niiden vähentäminen tai lisääminen.

Menettelytapojen tarkastelussa oli kyse siitä, millä tavoin toimintaa harjoitetaan; asiakaspainotteisesti, järjestelmäpainotteisesti, yksilöön keskittyen, massatoimintaan keskittyen, koulutuspainotteisesti, tekemisen kautta edeten, lujaan otteeseen, pehmeään otteeseen perustuen jne.

Näiden mallien vaikutuksia tarkasteltiin asiakkaan elämäntilanteen, motivaation, perheenjäsenten, ihmissuhteiden, toimeentulon, terveydentilan ja itsetunnon kannalta.

Arvioinnin käyttö

Ennakoarvioinnista laadittua raporttia jaettiin päättäjille ja eri toimijoille tarpeen mukaan. Sitä käsiteltiin Keravan sosiaali- ja erityispalvelujen johtoryhmässä ja se toimi tukena työllistymismäärärahojen haussa. Työllisyysyksikkö käytti ennakoarviointia myös omien toimintatapojensa jäsentämiseen ja selkiyttämiseen. Työllisyysyksikön uusi työtapo kirjattiin työvoimatoimiston kanssa tehtyyn aiesopimukseen.

Yksikön työntekijät näkivät tärkeäksi myös raportin jatkotyöstämisen ja käyttämisen pidemmän tähtäimen työn pohjana.